



Brüssel, den 11. Dezember 2020
(OR. en)

13937/20

Interinstitutionelles Dossier:
2020/0289(COD)

ENV 791
JUR 588
JUSTCIV 150
INF 219
ONU 81
CODEC 1315

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 13531/20

Nr. Komm.dok.: 11853/20 - COM(2020) 642 final

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft
– Allgemeine Ausrichtung

1. Die Kommission hat dem Rat am 14. Oktober 2020 einen Vorschlag¹ für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft² vorgelegt.

¹ Dok. 11853/20.

² ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13.

2. Mit dem Vorschlag soll auf die Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus aus dem Jahr 2017 in der Sache ACCC/C/2008/32³ in Bezug auf die Einhaltung des Übereinkommens durch die EU unter uneingeschränkter Achtung der Grundprinzipien der Rechtsordnung der EU und ihres Systems der gerichtlichen Überprüfung eingegangen werden. Insbesondere soll mit dem Vorschlag die Spanne der Akte erweitert werden, die einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterzogen werden können.
3. Als Ergänzung zu dem Vorschlag hat die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten“⁴ übermittelt. Die Mitteilung enthält eine Reihe vorrangiger Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs von NRO zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf nationaler Ebene und in der EU.
4. Das Europäische Parlament hat am 1. Dezember 2020 Herrn Christian Doleschal (PPE, DE) zum Berichterstatter für das Dossier im Namen des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) ernannt. Das EP wird voraussichtlich im Mai 2021 im Plenum über seinen Standpunkt abstimmen.
5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat dem Rat mitgeteilt, dass er beabsichtigt, seine Stellungnahme auf seiner Plenartagung vom 26. bis 28. Januar 2021 anzunehmen. Der Ausschuss der Regionen hat dem Rat mitgeteilt, dass er keine Stellungnahme abgeben wird.
6. Der Vorschlag wurde im Rat auf Gruppenebene in einer Reihe von Sitzungen geprüft, und es wurde eine breite Zustimmung zu einem Kompromisstext des Vorsitzes erzielt, mit dem einige Bestimmungen des Kommissionsvorschlags präzisiert werden sollen⁵. Der Text wurde anschließend einem informellen Verfahren der stillschweigenden Zustimmung unterzogen, bei dem keine Delegation Einwände erhoben hat.

³ Siehe <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁴ Dok. 11854/20.

⁵ Dok. 13018/20.

7. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat am 9. Dezember 2020 die Einigung über den in der Anlage wiedergegebenen Kompromisstext bestätigt und vereinbart, den Text dem Rat zu übermitteln, damit auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 17. Dezember 2020 Einvernehmen über eine allgemeine Ausrichtung erzielt werden kann. Die schwedische Delegation hat darauf hingewiesen, dass sie an einem Parlamentsvorbehalt festhält, der voraussichtlich vor der Ratstagung am 17. Dezember aufgehoben wird.
 8. Der in der Anlage enthaltene Text spiegelt diesen Kompromiss wider. Ergänzungen zum Vorschlag der Kommission sind durch Unterstreichung, Streichungen durch [...] gekennzeichnet.
 9. Der Rat wird ersucht, den Kompromisstext in der Anlage im Hinblick auf eine Einigung auf eine allgemeine Ausrichtung zu prüfen.
 10. Die allgemeine Ausrichtung wird das Mandat des Rates für künftige Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament darstellen.
-

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des
Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens
von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an
Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe
und Einrichtungen der Gemeinschaft**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf
Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

¹ ABl. C vom , S. .

² ABl. C vom , S. .

- (1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden „Übereinkommen von Århus“)³ mit jeweils eigenen und mit geteilten Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen.
- (2) Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ wurde erlassen, um zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Århus beizutragen, indem Vorschriften für dessen Anwendung auf die Organe und Einrichtungen der Union festgelegt wurden.
- (3) Die Kommission kündigte in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11. Dezember 2019 mit dem Titel „Der europäische Grüne Deal“ an, eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 ins Auge zu fassen, um Bürgerinnen und Bürgern sowie nichtstaatlichen Umweltorganisationen, die Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit von Entscheidungen, die sich auf die Umwelt auswirken, mit dem Umweltrecht haben, den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf Unionsebene zu erleichtern. Darüber hinaus sagte die Kommission zu, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern; zu diesem Zweck veröffentlichte sie eine Mitteilung über die „*Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten*“.
- (4) Unter Berücksichtigung von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus sowie der vom Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus⁵ geäußerten Bedenken sollte das Unionsrecht in einer Weise mit den Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Einklang gebracht werden, die mit den Grundprinzipien des Unionsrechts und seinem System der gerichtlichen Überprüfung vereinbar ist.

³ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 1).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

⁵ Siehe Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2008/32 unter <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (4a) In diesem Zusammenhang wurde mit dem Beschluss (EU) 2018/881 des Rates⁶ eine Untersuchung der Möglichkeiten der Union zur Berücksichtigung der Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus gefordert, der gegebenenfalls ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 folgen sollte. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen vom 15. und 16. November 2017⁷ und vom 15. Januar 2020⁸ eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 gefordert.
- (5) Die in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vorgesehene Beschränkung der internen Überprüfung auf Verwaltungsakte zur Regelung von Einzelfällen ist das Haupthindernis für im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen, die eine interne Überprüfung nach Artikel 10 jener Verordnung auch im Fall von Verwaltungsakten mit umfassenderem Anwendungsbereich anstreben. Daher muss der Anwendungsbereich des in jener Verordnung festgelegten internen Prüfungsverfahrens auf nicht legislative Akte mit allgemeiner Geltung ausgeweitet werden.
- (6) Für die Zwecke der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 sollte die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ nicht legislative Akte umfassen. Jedoch könnte ein nicht legislativer Akt Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene nach sich ziehen, gegen die im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen gerichtlichen Schutz erwirken können, und zwar auch vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV. Daher sollten diejenigen Bestimmungen solcher nicht legislativen Akte, für die nach dem Unionsrecht Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich sind, vom Anwendungsbereich der internen Überprüfung ausgenommen werden.

⁶ Beschluss (EU) 2018/881 des Rates vom 18. Juni 2018 mit dem Ersuchen an die Kommission, eine Untersuchung der Möglichkeiten der Union, den Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus in der Sache ACCC/C/2008/32 Rechnung zu tragen und gegebenenfalls, in Anbetracht der Ergebnisse der Untersuchung, einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 zu unterbreiten (ST 9422/2018 INIT, ABl. L 155 vom 19.6.2018, S. 6).

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zu einem Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft (2017/2819(RSP)) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. November 2017 zur Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik (2017/2705(RSP)).

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 zu dem Thema „Der europäische Grüne Deal“ (2019/2956(RSP)).

- (7) Damit solche Bestimmungen vom Begriff des Verwaltungsakts ausgenommen werden, muss das Unionsrecht – im Interesse der Rechtssicherheit – ausdrücklich den Erlass von Durchführungsakten für diese Bestimmungen vorschreiben.
- (8) Zur Gewährleistung der Wirksamkeit kann die Überprüfung jener Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unionsebene vorschreibt, auch im Zusammenhang mit dem Antrag auf Überprüfung der auf Unionsebene ergriffenen Durchführungsmaßnahme verlangt werden.
- (9) Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 erstreckt sich auf nach dem Umweltrecht angenommene Verwaltungsakte. Dagegen bezieht sich Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus auf die Anfechtung von Handlungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen „verstoßen“. Daher muss klargestellt werden, dass anhand interner Überprüfungen festgestellt werden sollte, ob ein Verwaltungsakt gegen das Umweltrecht verstößt.
- (10) Bei der Prüfung, ob ein Verwaltungsakt Bestimmungen enthält, die [...] möglicherweise gegen das Umweltrecht verstoßen, ist zu erwägen, ob sich die Bestimmungen nachteilig auf die Verwirklichung der in Artikel 191 AEUV genannten Ziele der Umweltpolitik der Union auswirken können. Folglich sollte sich der Mechanismus der internen Überprüfung auch auf Akte erstrecken, die zur Umsetzung anderer politischer Maßnahmen als der Umweltpolitik der Union erlassen wurden.
- (10a) Im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH⁹ gilt ein Verwaltungsakt als rechtsverbindlich und kann daher unabhängig von seiner Form Gegenstand eines Antrags auf Überprüfung sein, da seine Rechtsverbindlichkeit hinsichtlich seiner Wirkungen, seines Ziels und seines Inhalts betrachtet wird.
- (11) Damit genügend Zeit bleibt, um ein ordnungsgemäßes Überprüfungsverfahren durchzuführen, sollten die Fristen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 für die Beantragung einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung festgelegt sind, und die Fristen, innerhalb deren die Organe und Einrichtungen der Union auf einen solchen Antrag reagieren müssen, verlängert werden.

⁹ Verbundene Rechtssachen 1/57 und 14/57, Usines à tubes de la Sarre/Hohe Behörde, [1957] ECR 105, S. 114; Rechtssache 22/70, Kommission/Rat [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, Rn. 42; Rechtssache C-325/91, Frankreich/Kommission [1993], ECR I-3283, Rn. 9; Rechtssache C-57/95, Frankreich/Kommission ECLI:EU:C:1997:164, Rn. 22; verbundene Rechtssachen C463/10 P und C475/10 P, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, ECLI:EU:C:2011:656, Rn. 36.

- (12) Nach der Rechtsprechung des EuGH¹⁰ müssen im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen, die eine interne Überprüfung eines Verwaltungsakts beantragen, in den Gründen für ihren Überprüfungsantrag alle tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte anführen, die plausible, d. h. erhebliche Zweifel begründen können.
- (13) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Festlegung detaillierter Vorschriften für die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Union, nicht von den Mitgliedstaaten, sondern nur auf Unionsebene verwirklicht werden können, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (14) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) anerkannt wurden, insbesondere mit dem Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) und dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47). Diese Verordnung trägt zur Wirksamkeit des Unionssystems der verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfung bei, stärkt somit die Anwendung der Artikel 41 und 47 der Charta und trägt auf diese Weise zu der in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Rechtsstaatlichkeit bei.
- (15) Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 sollte daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g erhält folgende Fassung:

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2019 in der Rechtssache C-82/17 P, *TestBioTech/Kommission*, ECLI:EU:C:2019:719, Rn. 69.

„g) „Verwaltungsakt“ jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen nicht legislativen Akt, der rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat [...];“

2. Artikel 10 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Jede Nichtregierungsorganisation, die die in Artikel 11 festgelegten Kriterien erfüllt, kann bei dem Organ oder der Einrichtung der Union, das bzw. die einen Verwaltungsakt angenommen hat oder – im Falle einer behaupteten Unterlassung – einen solchen Akt hätte annehmen sollen, eine interne Überprüfung mit der Begründung beantragen, dass dieser Akt bzw. diese Unterlassung gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstößt.

Die Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unions- oder nationaler Ebene vorschreibt, können nicht Gegenstand eines Antrags auf interne Überprüfung sein.

Handelt es sich bei einem Verwaltungsakt um eine Durchführungsmaßnahme auf Unionsebene, die durch einen anderen nicht legislativen Akt vorgeschrieben ist, so kann die Nichtregierungsorganisation im Zusammenhang mit der Beantragung der Überprüfung dieser Durchführungsmaßnahme jedoch auch die Überprüfung der Bestimmung des nicht legislativen Akts, für die diese Durchführungsmaßnahme erforderlich ist, beantragen.

Ein solcher Antrag muss schriftlich und innerhalb von höchstens acht Wochen ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des Verwaltungsakts, je nachdem, was zuletzt erfolgte, oder im Falle einer behaupteten Unterlassung innerhalb von acht Wochen ab dem Datum gestellt werden, an dem der Verwaltungsakt hätte erlassen werden müssen. In dem Antrag sind die Gründe für die Überprüfung anzugeben.

(2) Die in Absatz 1 genannten Organe oder Einrichtungen der Union prüfen jeden derartigen Antrag, sofern dieser nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Organe oder Einrichtungen der Union legen zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch 16 Wochen nach Eingang des Antrags, in einer schriftlichen Antwort ihre Gründe dar.“

b) Absatz 3 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Die betreffenden Organe oder Einrichtungen der Union handeln jedenfalls innerhalb von 22 Wochen ab Eingang des Antrags.“

3. Im gesamten Text der Verordnung werden Bezugnahmen auf Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) durch Bezugnahmen auf die entsprechenden Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt und sämtliche erforderlichen grammatischen Anpassungen vorgenommen.
4. Im gesamten Text der Verordnung, einschließlich des Titels, wird das Wort „Gemeinschaft“ durch das Wort „Union“ ersetzt und es werden sämtliche erforderlichen grammatischen Anpassungen vorgenommen.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*